



Dato: 14. august 2012
Kontor: EU- og Menneskerets-
enheden
Sagsbeh: MEI
Sagsnr.: 2012-6140-0224

Juridisk fortolkningsnotat om Clauder-dommen (E-4/11)

1. Indledning

EFTA-Domstolen afsagde den 26. juli 2011 dom i Clauder-sagen (sag E-4/11).

Dommen behandler spørgsmålet om, hvorvidt et familiemedlem (i den konkrete sag en EU-borger) til en EU/EØS-borger eller schweizisk statsborger med tidsubegrænset opholdsret i værtsmedlemsstaten har en afledt opholdsret i en situation, hvor hovedpersonen ikke er økonomisk aktiv og ud over pension modtager supplerende sociale ydelser.

Sagen vedrører derimod ikke hovedpersonens egen EU/EØS-retlige opholdsret.

Retten til tidsubegrænset ophold følger af artikel 16 i opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område). Det følger heraf, at EU/EØS-borgere eller schweiziske statsborgere (herefter EU/EØS-borgere), der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dets område, og at denne ret ikke er underlagt betingelserne i direktivets kapitel III om retten til ophold.

EØS-landene (Island, Norge og Liechtenstein) er bundet af opholdsdirektivet, som tilpasset ved EØS-aftalen, jf. EØS-aftalens anneks 5 og 8. Det følger af EU-opholdsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, at en EØS-borger og en schweizisk statsborger sidestilles med en EU-statsborger.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Artikel 16 – og opholdsdirektivet i øvrigt – regulerer *efter sin ordlyd* ikke eksplicit retten til familiesammenføring for EU-borgere, der har opnået ret til tidsbegrænset ophold i en værtsmedlemsstat.

Der foreligger ikke retspraksis fra EU-Domstolen om EU-borgeres ret til familiesammenføring i en situation svarende til den, som EFTA-Domstolen har taget stilling til i Clauder-dommen.

2. Sagens faktiske omstændigheder

Sagen omhandler en tysk statsborger, hr. Clauder, der i 1992 – dvs. inden EØS-aftalen trådte i kraft for Liechtenstein den 1. maj 1995 – blev meddelt opholdstilladelse i Liechtenstein efter nationale regler som ægtefællesammenført med sin daværende tyske ægtefælle, der havde opnået arbejds- og opholdstilladelse i Liechtenstein på baggrund af beskæftigelse.

Hr. Clauder opnåede tidsbegrænset opholdsret i Liechtenstein i 2002 efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1.

I 2009 blev hr. Clauder skilt fra sin daværende ægtefælle, og i 2010 indgik han på ny ægteskab med en tysk statsborger med bopæl i Tyskland, fru Clauder. Hr. Clauder er pensionist og modtager ud over pension fra både Tyskland og Liechtenstein supplerende sociale ydelser fra Liechtenstein.

Ifølge dommen blev fru Clauder meddelt afslag på familiesammenføring med hr. Clauder i Liechtenstein, idet hr. Clauder ikke kunne dokumentere, at han havde tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin ægtefælle (fru Clauder).

EFTA-Domstolen skulle således tage stilling til, hvorvidt retten til familiesammenføring for en EU/EØS-borger, der har opnået tidsbegrænset opholdsret efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, er ubetinget, eller om der kan opstilles betingelser herfor, herunder betingelser som også fremgår af opholdsdirektivets artikel 7 om retten til ophold i mere end tre måneder. Som eksempel herpå kan nævnes, om der kan stilles krav om dokumentation for tilstrækkelige midler.

3. EFTA-Domstolens kompetence og forhold til EU-Domstolen

EFTA-Domstolen har bl.a. kompetence til at afgive rådgivende udtalelser for så vidt angår fortolkningen af EØS-retsakter, der forelægges af en ret i en EØS-stat (Norge, Island og Liechtenstein). Eftersom opholdsdirektivet gælder for EØS-staterne som tilpasset ved EØS-aftalen, jf. EØS-aftalens anneks 5 og 8, kan EFTA-Domstolen udtale sig om anvendelsen af opholdsdirektivet.

EFTA-Domstolens jurisdiktion i forhold til EØS-staterne svarer således til EU-Domstolens jurisdiktion i forhold til EU-medlemsstaterne.

En dom fra EFTA-Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse fra en EØS-stat har således samme retskraft for EØS-staterne, som en dom fra EU-Domstolen har for EU-medlemsstaterne.

EU-Domstolen vil ikke i forbindelse med en eventuel fremtidig lignende sag for EU-Domstolen være bundet af EFTA-Domstolens afgørelse, men på baggrund af Clauder-dommens klarhed må det antages, at EU-Domstolen vil komme frem til det samme resultat.

4. EFTA-Domstolens bemærkninger i Clauder-dommen

Domstolen indleder med at fastslå, at opholdsdirektivets bestemmelser, henset til opholdsdirektivets formål og kontekst ifølge hvilken direktivet skal fremme EU/EØS-borgere og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område, ikke kan fortolkes indskrænkende, og at opholdsdirektivet i alle tilfælde ikke må fratages dets effektive virkning, jf. præmis 34. Domstolen henviser herved til sag C-127/08, Metock m.fl., præmis 84.

I præmis 36 henviser Domstolen til, at det fremgår af betragtning 5 i præambelen til opholdsdirektivet, at en forudsætning for, at EU-borgere kan udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed, er, at denne ret også bør indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet.

I præmis 43 fastslår Domstolen, at opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, om retten til tidsubegrænset opholdstilladelse også medfører en afledt opholdsret i værtsmedlemsstaten for hovedpersonens familiemedlemmer, selv om dette ikke eksplicit fremgår af ordlyden. Domstolen bemærker, at dette følger af opholdsdirektivets formål og opbygning, idet tidsubegrænset ophold udgør det højeste integrationsniveau efter opholdsdirektivet. Domstolen anfører i den forbindelse, at det følger af opholdsdirektivets formål, at retten til tidsubegrænset ophold derfor ikke kan begrænses således, at den ikke skulle inkludere retten til at leve med sin familie. Domstolen fastslår endvidere, at artikel 16 ikke giver en selvstændig ret til permanent ophold for familiemedlemmer, men en ret til at opholde sig med en person, der har opnået tidsubegrænset ophold, som en del af dennes familie. Domstolen fastslår i forlængelse heraf, at et familiemedlem først, når det har opfyldt betingelsen om fem års lovligt ophold i værtsmedlemsstaten, kan opnå ret til tidsubegrænset ophold, enten efter artikel 16, stk. 1, for EU/EØS-borgere, eller efter artikel 16, stk. 2, for tredjelandstatsborgere.

Domstolen fastslår endvidere i præmis 44, at det eksplicit fremgår af opholdsdirektivets artikel 16, at når retten til tidsubegrænset ophold er opnået, er den ikke underlagt betingelserne i opholdsdirektivets kapitel III, herunder betingelsen i opholdsdirektivets artikel 7 om nødvendige midler i forbindelse med ophold i mere end tre måneder.

Domstolen bemærker hertil, at det ville udgøre en begrænsning i den pågældendes ret til fri bevægelighed, hvis en EØS-borger med en tidsubegrænset og ubetinget opholdsret i værtsmedlemsstaten var udelukket fra at stifte familie i værtsmedlemsstaten, og at dette dermed ikke vil være i overensstemmelse med opholdsdirektivets formål og vil fratage opholdsdirektivets effektive virkning, jf. præmis 46. Domstolen henviser i den forbindelse til den førnævnte Metock-dom (præmis 89 og 93).

Domstolen konkluderer på den baggrund i præmis 47, at eftersom retten til tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, ikke er underlagt betingelserne i opholdsdirektivets kapitel III, og eftersom det ifølge Domstolen er åbenlyst, at denne ret må forstås således, at den omfatter hovedpersonens familiemedlemmer, må det *umiddelbart* antages, at den afledte ret heller ikke kan underlægges betingelsen om tilstrækkelige midler.

Domstolen fastslår endelig i præmis 50, at "... opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at en EØS-borger med tidsubegrænset opholdsret, der er pensionist og modtager sociale velfærdsydelse i værtsmedlemsstaten, kan påberåbe sig ret til familiesammenføring, selv hvis familiemedlemmet også vil have behov for at modtage sociale velfærdsydelse".

5. Vurdering i forhold til opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1

Domstolen fastslår, at retten til familiesammenføring for en EU/EØS-borger, der har opnået tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, følger af en formålsfortolkning af opholdsdirektivet, idet der lægges vægt på, at direktivets formål er at fremme den fri bevægelighed for personer, og at direktivets bestemmelser ikke kan fortolkes restriktivt samt særligt, at direktivets bestemmelser ikke må fratages deres effektive virkning.

Domstolen udleder således en ubetinget ret til familiesammenføring efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1.

Denne ret gælder for familiemedlemmer til en EU/EØS-borger, der har opnået tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivet.

Der skal således være tale om familiemedlemmer, der efter opholdsdirektivet er berettigede personer, jf. opholdsdirektivets artikel 3, stk. 1, jf. artikel 2, stk. 2, nr. 2. Det vil sige ægtefæller, registrerede partnere, direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren, som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af EU/EØS-borgeren, slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren, som forsørges af EU/EØS-borgeren.

Det følger klart af Clauder-dommen, at retten til familiesammenføring for EU/EØS-borgere, der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter dommen, må anses for betingelsesløs, idet der ikke kan stilles krav om opfyldelse af betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7 (om retten til ophold i mere end tre måneder, f. eks. tilstrækkelige midler til forsørgelse).

Der kan endvidere ikke stilles krav om, at hovedpersonen – der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse – opfylder andre betingelser i forbindelse med familiesammenføring, herunder de betingelser der oprindeligt gjaldt for den pågældendes ophold forinden opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette gælder uanset familiemedlemmets nationalitet, jf. præmis 36. Dommens konklusion gælder således både for familiemedlemmer, der selv er EU/EØS-borgere, og for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere.

Det er således ikke muligt at stille krav om opfyldelse af betingelserne i opholdsdirektivets artikel 7, herunder krav om dokumentation for tilstrækkelige midler, i forbindelse med familiesammenføring med en EU/EØS-borger, der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten.

Der kan dog fortsat nægtes opholdsret under henvisning til hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i medfør af EU-reglerne.

Det tilføjes, at familiemedlemmer, der ikke er EU/EØS-borgere, og som familiesammenføres med en EU/EØS-borger, opnår ret til tidsubegrænset ophold, når vedkommende fem år i træk lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten sammen med EU/EØS-borgeren, jf. opholdsdirektivets artikel 16, stk. 2.

6. Dansk praksis

Retten til familiesammenføring med en EU/EØS-borger, der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter EU-reglerne, er som nævnt ovenfor ikke eksplicit reguleret i opholdsdirektivet. EU-opholdsbekendtgørelsen indeholder således heller ikke bestemmelser vedrørende denne situation.

EU-opholdsbekendtgørelsens § 19, der gennemfører opholdsdirektivets artikel 16 om tidsubegrænset ophold, regulerer derfor ikke muligheden for familiesammenføring til en EU/EØS-borger med tidsubegrænset opholdstilladelse.

Betingelserne for familiesammenføring med EU/EØS-borgere – uanset disses opholdsgrundlag – reguleres i dansk ret i EU-opholdsbekendtgørelsens §§ 8-13.

Dansk praksis for meddelelse af familiesammenføring med en EU/EØS-borger, der har tidsubegrænset ophold i Danmark efter EU-reglerne, fremgår af det tidligere Integrationsministeriums notat af 18. maj 2009 om tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivet.

Retten til familiesammenføring med en EU/EØS-borger med tidsubegrænset ophold er endvidere fastlagt ved Udlændingesservice's Vejledning til Statsforvaltningerne vedrørende ophold efter EU-opholdsbekendtgørelsen (afsnit 2.13).

Der stilles i visse sager om familiesammenføring krav om, at den herboende EU/EØS-borger kan forsørge sig selv og familiemedlemmet.

Afgørelsen af, hvorvidt der i en konkret sag kan stilles et forsørgelseskrav til en EU/EØS-borger med tidsubegrænset opholdsret, vil som udgangspunkt bero på en vurdering af, hvorvidt hovedpersonen er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, jf. opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, om han/hun er selvforsørgende, jf. opholdsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, om han/hun er studerende, jf. opholdsbekendtgørelsen § 5, stk. 1, eller om han/hun er pensionist, jf. opholdsbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Efter gældende dansk praksis giver erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivet således ikke en automatisk ret til familiesammenføring. En EU/EØS-borger med tidsubegrænset opholdsret efter opholdsdirektivet skal således – på linje med EU/EØS-borgere med tidsbegrænset opholdsret – opfylde betingelserne i opholdsdirektivets kapitel III (om retten til ophold i mere end tre måneder) for at kunne opnå ret til familiesammenføring efter opholdsdirektivet. Det indebærer bl.a., at den pågældende i visse tilfælde skal dokumentere at have tilstrækkelige midler, medmindre den pågældende er omfattet af den særlige gunstige retsstilling i opholdsdirektivets artikel 17. Det bemærkes, at EU/EØS-borgere, der har erhvervet tidsubegrænset opholdsret og modtager sociale ydelser, efter omstændighederne kan anses for at være selvforsørgende og dermed opfylde betingelserne for familiesammenføring efter opholdsdirektivets artikel 7 som selvforsørgende.

Den ovenfor beskrevne praksis kan ikke opretholdes efter Clauder-dommen. Efter Justitsministeriets opfattelse følger det af dommen, at retten til familiesammenføring for EU/EØS-borgere, der har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter EU-reglerne, er ubetinget.

7. Justering af praksis som følge af Clauder-dommen

Dommens konklusioner finder alene anvendelse for så vidt angår hovedpersoner, der er EU/EØS-borgere, da det alene er disse, der kan opnå ret til tidsubegrænset opholdstilladelse efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1.

Den person, der ansøger om familiesammenføring med en EU/EØS-borger med tidsubegrænset ophold, kan imidlertid være både EU/EØS-borger eller tredjelandstatsborger, jf. opholdsdirektivets artikel 3 om berettigede personer.

EU/EØS-borgere og tredjelandstatsborgere, der ansøger om familiesammenføring med en EU/EØS-borger, der har opnået ret til tidsubegrænset opholdstilladelse, har således efter Clauder-dommen en afledt ret til at blive familiesammenført med EU/EØS-borgeren. I den forbindelse kan der ikke stilles krav om, at hverken EU/EØS-borgeren eller den, der ansøger om familiesammenføring f.eks. har tilstrækkelige midler til fremadrettet forsørgelse eller på anden måde opfylder kravene efter opholdsdirektivets artikel 7.

Praksis skal derfor justeres således, at der i sager om familiesammenføring med EU/EØS-borgere, der har opnået tidsubegrænset ophold, ikke længere kan stilles krav om opfyldelse af betingelserne i opholdsdirektivets kapitel III, herunder krav om tilstrækkelige midler. Der kan heller ikke stilles krav om, at EU/EØS-borgeren på tidspunktet for afgørelsen om familiesammenføring skal opfylde de betingelser efter opholdsdirektivets kapitel III, under hvilke den pågældende oprindeligt udøvede sit EU-retlige ophold. Det vil sige, at den pågældende ikke – i forbindelse med en familiesammenføringssituation – på ny kan stilles over for krav om at dokumentere, at han er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder, pensioneret arbejdstager, pensioneret selvstændig erhvervsdrivende, pensioneret tjenesteyder, udstationeret, studerende eller en person med tilstrækkelige midler.

Det tilføjes, at familiemedlemmer, der ikke er EU/EØS-borgere, og som familiesammenføres med en EU/EØS-borger, opnår ret til tidsubegrænset ophold, når vedkommende fem år i træk lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten sammen med EU/EØS-borgeren, jf. opholdsdirektivets artikel 16, stk. 2.

EFTA-Domstolen tager ikke i dommen stilling til muligheden for familiesammenføring med en referenceperson, der er tredjelandstatsborger, og som familiemedlem til en EU/EØS-borger har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 2. Den forelagte sag drejede sig alene om situationen for en EU/EØS-borger, der søgte om familiesammenføring med en EU/EØS-borger. Den hidtil gældende praksis opretholdes derfor i forhold til tredjelandstatsborgere, der har opnået ret til tidsubegrænset ophold efter opholdsdirektivets artikel 16, stk. 2, og som ønsker familiesammenføring med en anden tredjelandstatsborger. I disse tilfælde vil der fortsat kunne stilles de almindelige krav efter udlændingeloven for ægtefællesammenføring, herunder krav om dokumentation for nødvendige midler.

8. Tidsmæssig udstrækning af dommens retsvirkninger og mulighed for genoptagelse af afgjorte sager

Clauder-dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende – og ikke retsstiftende – dom med den konsekvens, at dommen har retsvirkning fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel.

EFTA-Domstolens fortolkning af artikel 16, stk. 1, i opholdsdirektivet skal derfor anvendes fra fristen for gennemførelsen af opholdsdirektivet i national ret den 30. april 2006.

Såfremt en EU/EØS-borger **før** den 30. april 2006 er meddelt afslag på familiesammenføring med et familiemedlem, har den pågældende ikke mulighed for at få ændret afgørelsen ved anmodning om genoptagelse.

Såfremt en ansøger **efter** den 30. april 2006 er meddelt afslag på familiesammenføring med et familiemedlem, der er EU/EØS-borger eller tredjelandstatsborger (f.eks. under henvisning til at betingelsen om forsørgelseskravet ikke var opfyldt), kan den pågældende anmode om genoptagelse.

Hvis en ansøger/klager finder, at den pågældendes familiesammenførings-sag efter omstændighederne er omfattet af Clauder-dommen, kan den pågældende rette henvendelse til den myndighed, hvor sagen verserer, eller som senest har behandlet sagen og anmode om, at sagen genoptages. Sagen vil herefter kunne genoptages med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at træffe en ny afgørelse.

Det er Justitsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager afgjort før dommen skal genoptages. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det ikke vil være muligt

ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor Clauder-dommen vil have betydning, da de konkrete sager ikke registreres på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne udfindes. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at den underkendte praksis i Clauder-sagen ikke er udtryk for en underkendelse af en klar EU-retsstridig praksis, men er et resultat af en (formåls)fortolkning af opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1.